

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

Género y medios de subsistencia en Myanmar tras el reasentamiento inducido por el desarrollo

Gillian Cornish y Rebekah Ramsay

Los estudios sobre un programa de reasentamiento en Myanmar ponen de relieve la necesidad apremiante de que los encargados de la formulación de políticas comprendan de qué forma el género influye en el modo en que los diferentes colectivos experimentan los efectos del reasentamiento inducido por el desarrollo.

Las normas internacionales de reasentamiento establecen que los promotores tienen la responsabilidad de mejorar, o al menos restituir, los medios de subsistencia y el nivel de vida de las personas que hayan sido reasentadas a causa de los proyectos de desarrollo; sin embargo, esto rara vez se logra en la práctica. Cuando las personas reasentadas sufren pérdidas físicas y económicas, los autores de los proyectos suelen recurrir a compensaciones económicas en efectivo y a la restitución de bienes básicos. Como se evidencia en el estudio, este enfoque obvia los complejos procesos de restitución de los medios de vida que están interrelacionados con unas estructuras sociales localizadas¹. Una compensación económica en efectivo puede hacer que aumente más de lo que ya lo hace la posibilidad de que las personas desplazadas se empobrezcan, ya que las familias intentan gestionar unas estructuras sociales que han cambiado sin disponer de los recursos adecuados y luchan por reconstruir los bienes físicos y los activos económicos que necesitan para sobrevivir.

Las mujeres se enfrentan a obstáculos específicos para acceder a las compensaciones y usarlas para restablecer sus medios de subsistencia y el nivel de vida de su familia tras el reasentamiento. El caso de la presa hidroeléctrica del Alto Paunglaung (UPL, por sus siglas en inglés) en el estado de Shan, en Myanmar, ilustra las implicaciones de género de los paquetes de indemnización en efectivo para el restablecimiento de los medios de subsistencia, y los problemas singulares a los que se enfrentan las mujeres cuando son desplazadas.

El análisis se basa en datos cualitativos y cuantitativos recogidos por Spectrum —Red de Conocimientos sobre Desarrollo Sostenible². En 2013, veintitrés poblados (9755 personas) fueron reasentados involuntariamente de las tierras bajas a terrenos más altos para dar paso a la presa del UPL³. En 2016, los investigadores

de Spectrum llevaron a cabo 66 entrevistas semiestructuradas con mujeres y hombres reasentados, líderes de las aldeas, autoridades municipales, encargados de la ejecución de proyectos (ingenieros del Gobierno) y monjes⁴. También se realizaron dos encuestas socioeconómicas con familias desplazadas, la primera en 2014 inmediatamente después del reasentamiento y la segunda en 2016⁵.

Según los estándares internacionales, el desarrollo de la presa del UPL se hizo como era habitual. Las personas desplazadas recibieron una indemnización en efectivo por sus pérdidas físicas y económicas, así como parcelas edificables de reemplazo. Los resultados de las encuestas y entrevistas revelaron que las familias reasentadas mejoraron su acceso a la educación, la electricidad, la sanidad, las carreteras y a los edificios religiosos. Pero, a pesar de estas mejoras, la generación de ingresos y el acceso a tierras para la agricultura de subsistencia en los lugares de reasentamiento seguían siendo preocupaciones importantes. Las familias luchaban para poder salir adelante tras haber perdido grandes parcelas de terreno agrícola productivo. El equipo del proyecto UPL no abordó explícitamente los aspectos de género en lo que respecta a la restitución de los medios de subsistencia, lo que complicaba aún más este problema.

El acceso a la información

Una barrera inicial que afectaba a las mujeres era el acceso a la información. El intercambio de información sobre el plan de reasentamiento y su implementación se llevó a cabo de arriba abajo y con predominio masculino. Los funcionarios públicos informaron a los líderes de las aldeas y les ponían al día sobre los proyectos, y estos luego celebraban reuniones con los cabezas de familia. Todos los funcionarios públicos y los líderes de las aldeas eran hombres. En Myanmar, el varón de más edad suele asumir el papel de cabeza

de familia, lo que significa que —con pocas excepciones— todos los participantes en las sesiones informativas fueron varones.

Las mujeres se enteraron de en qué consistía el proyecto básicamente a través de sus maridos y vecinos. Este intercambio de información de segunda mano provocó un desfase entre la información proporcionada en las reuniones

mujeres no participaron en las conversaciones sobre las condiciones de las indemnizaciones y los derechos, y no estuvieron presentes en las reuniones cuando se distribuyó el dinero de la indemnización entre los cabezas de familia. En las aldeas suelen ser las mujeres quienes administran el presupuesto del hogar y se encargan de la organización de los alimentos y otros suministros básicos para la familia. Las entrevistadas aseguraban que los hombres no eran de fiar y no entregaban la totalidad de la indemnización a las viudas (y eran comunes las denuncias de que se habían gastado el dinero en juegos de azar y alcohol). Sin una indemnización completa, las mujeres no pudieron acceder directamente a los fondos y controlarlos, por lo que no eran capaces de restablecer el nivel de vida de sus familias ni sus medios de subsistencia después del reasentamiento y eso les provocaba estrés y desesperación.

Acceso a tierras productivas

En el contexto de muchos proyectos de desarrollo, la escasez de terrenos rurales productivos significa que las personas reasentadas a menudo deben abandonar sus trabajos o medios de subsistencia agrícolas y pasar a depender más de una economía basada en el dinero en efectivo. El aumento de los gastos asociados a la nueva economía basada en efectivo puede provocar tirantezas en las relaciones familiares y aumentar la carga de trabajo de las mujeres. Los hombres suelen emigrar en busca de trabajo, lo que provoca un rápido aumento de los hogares encabezados por mujeres, que deben encontrar la manera de subsanar las brechas de ingresos inmediatas⁶. La falta de acceso a las actividades y bienes de subsistencia supone una carga adicional para ellas, ya que disponen de menos recursos para cumplir con sus responsabilidades familiares adicionales.

En el caso del UPL, se prometió a las personas afectadas una indemnización a partir del intercambio de unas tierras por otras; sin embargo, para 2016, sólo se habían reemplazado las parcelas para las casas con una asignación para pequeños huertos y árboles frutales. Antes del reasentamiento, a los habitantes de las aldeas se les había prometido la sustitución de los 8000 acres de tierras de cultivo de las dependían para su subsistencia así como cultivos comerciales, pero todavía no se los habían dado. Mientras tanto, los terrenos asignados



Anna Wallstrom

Una mujer desplazada por la presa hidroeléctrica Alto Paunglaung mira hacia el poblado de reasentamiento y el embalse que se han creado.

y la comprensión acerca de lo que implicaban el proyecto y el proceso de reasentamiento. En las entrevistas, algunas mujeres explicaron que no entendían cómo se podría inundar su aldea, y se mostraban incrédulas acerca de que se pudiera construir una presa sobre sus casas y granjas. No hubo ocasión para que los participantes (hombres o mujeres) hicieran preguntas en las sesiones informativas; a los que las hicieron se les excluyó de reuniones posteriores. La falta de participación de las mujeres en el proceso de consulta tuvo también consecuencias negativas sobre su capacidad de negociación y su acceso a las indemnizaciones.

El derecho a una indemnización

El proceso de cálculo y distribución de la indemnización tiende a estar sesgado hacia los hombres. Los artífices de los proyectos suelen pagar indemnizaciones a los titulares de las tierras (por lo general, el cabeza de familia varón), y los activos de sustitución (estructuras y parcelas de terreno) suelen estar registrados a su nombre. En el caso del proyecto del UPL, las

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

a las parcelas para viviendas en las aldeas de reasentamiento resultaron ser menos fértiles y productivos que los de las tierras bajas.

El equipo del proyecto del UPL pasó por alto la importancia de los recursos comunes. Antes del reasentamiento, los aldeanos del UPL vivían junto a tierras forestales que tenían un importante valor de subsistencia para las familias, y en especial para las mujeres, debido a la calidad de las verduras silvestres. Los hombres también hacían uso de los bosques para cazar animales salvajes como alimento. En las aldeas de reasentamiento, las mujeres y los hombres todavía sacan recursos de los terrenos forestales, pero la calidad y la cantidad de verduras y de la carne se redujo notablemente en comparación con la de las tierras bajas. Dado que el acceso a los alimentos se había visto reducido, las mujeres aseguraban sentirse constantemente estresadas y preocupadas por encontrar suficiente comida y recursos para alimentar a sus familias. En un sentido productivo, las mujeres se han vuelto menos activas por su menguada capacidad para participar en la producción agrícola y manifiestan poca esperanza a la luz de sus escasas oportunidades de ganar dinero o de aumentar su producción de verduras y hortalizas.

Las consecuencias sociales de un acceso desigual a las oportunidades

En las aldeas de reasentamiento del UPL, las unidades familiares se han visto fracturadas ya que los hombres en edad laboral abandonan la zona para irse a trabajar a otro sitio. Las mujeres han pasado a ocupar posiciones de liderazgo en sus hogares y a asumir mayores responsabilidades en el día a día de su familia y su poblado. Esto ha hecho que cambien las dinámicas de género y que aumente la carga de trabajo de las mujeres. Dado que tienen más responsabilidades y menos recursos, las mujeres dependen cada vez más de que los hombres les envíen remesas de dinero. Algunas se sienten limitadas por la situación y quieren seguir a sus maridos en busca de trabajo remunerado; las que se quedan lo hacen por los familiares a su cargo y por las redes sociales establecidas.

En el contexto de la construcción de la presa del UPL se ha demostrado que la mera indemnización económica en efectivo y la restitución de bienes básicos no bastan para restablecer los medios de vida de ninguna de las personas reasentadas, en especial para las

mujeres, y esto se ha visto agravado por la falta de acceso a la información. Es necesario hacer mayores esfuerzos tanto a nivel político como en la práctica para abordar las diferencias de género derivadas en lo que respecta a las repercusiones de los reasentamientos y a las oportunidades laborales. Por el contrario, el proyecto hidroeléctrico Song Bung 4 en Vietnam representa un ejemplo positivo de inclusión de género en los principales proyectos de infraestructuras de la región⁷. Su proceso de reasentamiento empoderó a las mujeres mediante procesos participativos y promovió proactivamente la igualdad de género en las aldeas remotas. Los proyectos futuros deben garantizar que las mujeres participen en las consultas y en el intercambio de información, y que los medios de subsistencia basados en el género se incluyan en los procesos de indemnización y rehabilitación.

Gillian Cornish g.cornish@uq.edu.au

Doctoranda, Escuela de Ciencias de la Tierra y Medioambientales, Universidad de Queensland; Consultora, Spectrum, Red de Conocimientos sobre Desarrollo Sostenible <https://spectrumsdn.org/en/>

Rebekah Ramsay

Rebekah.ramsay@uqconnect.edu.au

Especialista en desarrollo social, Banco Asiático de Desarrollo

Este artículo ha sido redactado a título personal y no refleja necesariamente las opiniones del Banco Asiático de Desarrollo o de la Universidad de Queensland.

1. Cernea M M (2008) "Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed", *Water Science and Engineering*, Tomo 1, número 1, páginas 89-120 bit.ly/Cernea-compensation-2008
2. Este elemento del estudio fue financiado por USAID y contratado a través de PACT.
3. De acuerdo con la Constitución de Myanmar, todas las tierras pertenecen al Estado, lo que limita los derechos de los individuos sobre las mismas así como su capacidad de elección.
4. Los autores desean dar las gracias a David Allan y a Natalie Fuller, de Spectrum, y a Jenny Hedstrom por sus aportaciones; a Spectrum por su coordinación del proyecto; al Gobierno de Myanmar y al Ayuntamiento de Paunglaung por dejarnos acceder a las aldeas; y a los entrevistados y participantes en las encuestas por su tiempo y por sus contribuciones.
5. El estudio socioeconómico fue diseñado e implementado por la Dra. Mie Kyaw de la Universidad de Mandalay.
6. Gururaja S (2000) "Dimensiones de género del desplazamiento", *Revista Migraciones Forzadas* no.9 www.fmreview.org/es/Genero_y_desplazamiento.htm Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no.12 www.fmreview.org/es/desplazamiento-inducido-desarrollo.htm
7. Banco Asiático de Desarrollo (2014) *Navigating Gender-Inclusive Resettlement: The Experience of the Song Bung 4 Hydropower Project in Viet Nam* bit.ly/ADB-Song-Bung-4-2014